POUR QUE VIVENT LES RÉGIONS:

PASSER DE MESURES D'ASSISTANCE À

UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Bernard Vachon, professeur associé
Département de géographie
Université du Québec à Montréal

Spécialiste en développement régional et local

Université Rurale Québécoise

MRC Manicouagan et Haute-Côte-Nord
9 au 14 septembre 2001

Introduction

Compte tenu de l'hémorragie des populations qui se poursuit dans des centaines de villages et des dizaines de petites villes rurales au Québec comme dans le reste du Canada les conduisant à des seuils critiques de viabilité en termes de structure commerciale et de services, plusieurs communautés rurales sont tragiquement menacées d'extinction. La situation devient particulièrement alarmante en régions excentrées. L'espoir de survie et de redynamisation réside dans leur capacité à attirer des activités de transformation pour assurer une plus-value locale à l'exploitation des ressources naturelles, à se façonner un cadre de vie et de travail susceptible de répondre aux attentes des entreprises et des travailleurs de la nouvelle économie ou à se doter d'attraits touristiques spécifiques fondés sur la valorisation d'éléments du patrimoine naturel, culturel et architectural ou la promotion d'événements originaux et de qualité.

Ces nouvelles logiques de développement, qui rompent avec les pratiques passées, vont nécessiter des mesures interventionnistes très fortes qui devront compter sur des politiques et stratégies de développement régional et rural des paliers fédéral et provincial résolument déterminés à défendre l'occupation du territoire et à procurer aux communautés rurales en difficulté les moyens de souscrire aux conditions de développement et d'épanouissement du XXIe siècle. Pour des centaines de municipalités rurales du Québec la redynamisation économique et sociale passe par un nouveau mode d'emploi. Dans ce processus d'adaptation et de conversion il n'est pas évident que toutes pourront y trouver leur place. Toutes doivent toutefois pouvoir compter sur l'effort collectif du pays et de la province pour favoriser leur prise en charge et leur arrimage au développement global..

1. Des temps difficiles pour les villages et petites villes des régions non centrales

Les plus récentes statistiques à l'échelle du Canada révèlent qu'environ 6.3 millions de Canadiens habitent en milieu rural, soit près du quart de l'ensemble de la population. Cette situation est sensiblement la même au Québec où 22% de la population vit en milieu rural. Des 6.3 millions de Canadiens vivant en territoire rural, 2.5 millions sont établis dans des communautés de moins de 1 000 habitants.

L'évolution de l'occupation rurale du territoire varie beaucoup selon que l'on se trouve à proximité ou éloigné des grands centres. Dans les régions dynamisées par la présence d'une agglomération urbaine, plusieurs municipalités rurales –villages ou petites villes- bénéficient du "trop plein" de la ville en accueillant diverses activités de production et de services tout autant que de nouveaux résidents. A l'inverse, en régions éloignées des centres urbains importants, tels le Bas-St-Laurent, la Gaspésie, l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord, le Saguenay-Lac-St-Jean, les petites villes rurales et les villages sont victimes d'un mal, qui n'est pas nouveau mais qui s'accentue, soit celui de la disparition progressive des fonctions de biens et services limitant ces municipalités à la fonction résidentielle.

Ce phénomène dont les racines remontent à 15 ou 20 ans s'explique très largement par la mobilité toujours accrue de la population (consommateurs). Aujourd'hui, une large part des résidents des villages et des petites villes exercent leur travail dans une ville plus importante de la région. Ils trouvent aussi plus pratique d'y faire différents achats tels nourriture, meubles, médicaments, quincaillerie, automobiles…et d'y venir pour divers services tels les soins médicaux et de dentisterie, les restaurants, les cinémas, les spectacles, les activités sportives et récréatives, les services bancaires et de mécanique automobile…

Ainsi, la fonction commerciale disparaît peu à peu des villages et des petites villes rurales. Au mieux ne subsistent que quelques commerces de base et une gamme de plus en plus limitée de services. Dans bien des cas, l'ouverture d'un petit centre d'achats localisé à un lieu stratégique de la ville regroupant des grandes surfaces d'alimentation et des magasins de vêtements, de chaussures, d'articles de

pharmacie, de quincaillerie et d'autres commerces de première nécessité, contribue à faire péricliter non seulement les commerces des villages des alentours mais aussi les commerces de la ville dispersés traditionnellement dans les quartiers et sur les principales artères.
L'évolution de la fonction commerciale de la ville de Trois-Pistoles entre Rivière-du-Loup et Rimouski dans le Bas-St-Laurent au cours des 15 dernières années constitue un cas exemplaire de ce phénomène. La diminution et le vieillissement de la population conjugués à l'ouverture d'un petit centre d'achats en 1984 en périphérie de la ville le long de la route 132 et à un comportement d'achat des résidents locaux et des villages voisins tourné de plus en plus vers Rivière-du-Loup et Rimouski, voire même Québec, ont entraîné les commerces locaux dans une spirale de difficultés dont la fermeture a été pour plusieurs l'aboutissement inévitable.

Trois-Pistoles n'est pas un cas isolé. Partout à travers le Canada, petites villes et villages en régions éloignées semblent "flétrir sur pied" alors que commerces et services ferment leurs portes, certains allant s'installer ailleurs. Sur une période de dix ans, soit de 1989 à 1998, 45% des banques locales, incluant des Caisses populaires, ont fermé leurs portes. Des écoles se vident par milliers, des hôpitaux se convertissent en centres pour soins prolongés et des centaines de bureaux de poste qui auraient fait face à la fermeture n'eut été du moratoire imposé par le gouvernement fédéral en 1994 sur ces fermetures sont toujours dans une situation critique depuis que Postes Canada a revu son mandat en 1997.

Dans la seule province de la Saskatchewan, selon le professeur d'économie Jack Stabler de l'Université de Saskatoon, des centaines d'écoles secondaires et des milliers d'écoles primaires ont été conduites à la fermeture faute d'effectifs suffisants d'élèves et près de 150 hôpitaux ont été convertis en cliniques de santé dotées de budgets considérablement réduits. Dans les Provinces atlantiques la situation n'est guère plus reluisante. Selon David Bruce, chercheur au Mount Allison University à Sackville, Nouveau-Brunswick, partout dans les municipalités de moins de 5 000 habitants on constate des réductions ou des fermetures dans les commerces et services : soins de santé, services de la poste, services des traversiers, écoles primaires…

Si le mouvement de réduction des commerces et des services n'est pas nouveau dans les villages et les petites villes rurales, ce qui cause maintenant problème c'est le seuil critique que ce mouvement a atteint avec la disparition des commerces et services nécessaires au fonctionnement de la vie quotidienne. Face à un volume croissant d'achats réalisés à l'extérieur, les derniers commerces et services locaux - stations d'essence, marché d'alimentation, quincaillerie, pharmacie, atelier mécanique…- sont à leur tour acculés à la fermeture, leur rentabilité n'étant plus assurée.

Se produit alors une rupture par rapport au sens et à la réalité de ce que se représentaient jusqu'alors ces communautés rurales. Perçues comme un antidote à la vie trépidante, chère et agressante de la grande ville, ces communautés constituaient des lieux de vie procurant un niveau généralement élevé de satisfaction à leurs résidents. Les prix des maisons et des logements sont ici à des niveaux abordables, la congestion automobile est totalement absente et le stationnement ne fait pas problème, sur la rue et dans les commerces tout le monde se connaît, l'environnement naturel est sain et stimulant, plusieurs éléments patrimoniaux de l'architecture locale donnent du caractère au cadre bâti, l'entraide spontanée se perpétue, les paysages ne sont pas, généralement, détériorés par les avancées anarchiques de la grande villes, de ses infrastructures et équipements.

Mais voilà, avec la désintégration du réseau de base des commerces et services, cette qualité de vie est désormais sérieusement compromise. Les villages et les petites villes rurales ne sont plus des lieux où biens et services de proximité sont présents et dans ce sens ils perdent leur rôle traditionnel. De ce point de vue, le fossé se creuse davantage par rapport à la situation des villes moyennes et grandes.

2. Des choix politiques à l'encontre du développement régional et de la pérennité rurale

Plus que jamais, les politiques fédérales et provinciales vont dans le sens de la consolidation et du développement des régions centrales et des grandes agglomérations. Pour les régions éloignées et les zones rurales, les interventions ne sont que d'ordre sectoriel et ponctuel. Bien sûr des politiques relatives à la mise en valeur des ressources existent, dans les domaines de la forêt, des pêches, des mines, de l'agriculture par exemples, mais elles sont élaborées pour leurs seules retombées économiques, sans lien, sans préoccupation avec l'occupation dynamique et pérenne du territoire. Comme pour les régions centrales, les régions intermédiaires et éloignées requièrent des interventions structurantes de nature à impulser un développement durable.

L'expression "régions ressources" est significative de cette position alors que les ressources naturelles sont le plus souvent transformées dans les régions centrales, privant les milieux d'extraction de la valeur ajoutée associée aux différentes phases de transformation et de mise en marché.

Au niveau fédéral, la vague de privatisations survenue au cours des quinze dernières années dans les domaines des postes, des bases militaires, des quais et des aéroports, du réseau ferroviaire… ainsi que les réformes mises de l'avant dans les domaines de l'assurance emploi, du financement des soins de santé et de l'éducation, ont eu des conséquences graves pour plusieurs régions et communautés rurales.

Au niveau provincial, on a assisté à des coupures drastiques dans les budgets des hôpitaux, des écoles, de la voirie tertiaire. Au Québec, la réorganisation municipale en cours est dans les faits une politique de la ville, l'objectif premier poursuivi étant de créer un réseau de grandes et de moyennes villes dynamiques dont un des premiers résultats sera de drainer l'essentiel de l'activité de production et de la population des régions intermédiaires et périphériques. Les réalités régionale et

rurale sont totalement absentes de cette réforme, régions éloignées et communautés rurales étant considérées comme marginales et négligeables dans le projet d'un Québec moderne, industriel et numérique dont la traduction spatiale ne peut être que métropolitaine et géographiquement centralisée.

3. Comprendre la dynamique territoriale actuelle pour mieux intervenir

Il est désolant de constater à quel point la problématique contemporaine des régions est mal comprise tant dans sa dynamique interne que dans ses rapports avec la société globale et les grands centres urbains. Pour régler des problèmes du XXIe siècle on applique des modèles et des solutions des années 60. Toute aussi désolante est l'absence, au-delà des discours électoralistes, d'une véritable volonté politique de développement des régions et de la situation spécifique des territoires ruraux. En ce domaine prévalent la démagogie, l'ignorance, l'improvisation, l'absence de vision, le cas par cas, l'incohérence, l'abdication, l'adhésion à une fatalité jugée inéluctable.… qui ne peuvent qu'accentuer la déroute actuelle et conduire des pans entiers du territoire québécois à la détresse économique, au désarroi social et à la déstructuration géographique dont le Québec tout entier sortira affaibli.

Il est pour le moins paradoxal pour un gouvernement dont le premier objectif est la souveraineté politique de son territoire de se soucier si peu de l'occupation dynamique de son territoire.

Cette attitude explique l'abandon en juin 2000 du projet de Politique québécoise de la ruralité et l'absence affligeante d'une véritable politique globale et intégrée de développement régional. Contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres pays, notamment dans les pays de l'Union européenne, le Québec ne considère pas ses régions rurales comme des territoires d'avenir, comme des partenaires à part entière dans l'édification de la société globale, comme des milieux complémentaires et indispensables d'un point de vue multifonctionnel, mais comme des espaces révolus, appartenant à un autre âge, lourds à supporter, que la décence et la bonne conscience que l'on veut se donner obligent toutefois à procurerer assistance dans

un contexte de déclin et de disparition que l'on considère comme une fatalité inévitable.

Négligés, sinon abandonnés depuis des décennies au profit de la sur-concentration urbaine, faut-il s'étonner que plusieurs de nos petites villes rurales et villages soient en détresse. Devenues, pour plusieurs d'entre elles, des lieux de retraite où les emplois et les services sont en constante diminution, quel avenir peut-on espérer, dans un horizon de 10 ou 15 ans, pour des centaines de ces communautés lorsqu'une partie importante de leur population vieillissante aura disparu ou aura déménagé à la ville? Comme le déclare le professeur Stabler : "Quand une communauté commence à perdre ses fonctions de commerces et de services, elle est entraînée dans une spirale de déclin que seule une intervention musclée peut espérer pouvoir renverser."

Le Québec habité est une mosaïque faite de territoires à occupation plus ou moins dense, d'espaces urbains, périurbains et ruraux, de régions centrales, intermédiaires et périphériques. L'expression "région-ressource" devrait être proscrite du vocabulaire des hommes politiques et des fonctionnaires, du fait qu'elle évoque tristement la réalité du "jeter après usage". À l'opposé, la transformation des ressources naturelles en région devrait constituer un impératif de toute politique et programme de développement régional.

La capacité de déconcentration de plusieurs secteurs de l'activité économique actuelle conjuguée à un désir présent chez une partie croissante de la population de s'établir dans des petites communautés, voire carrément en milieu rural, procurent par ailleurs des conditions nouvelles pour la redynamisation de plusieurs zones rurales en difficulté tout à fait compatibles et complémentaires à une politique de transformation des ressources en région.

Les conditions nouvelles qui redéfinissent la logique de développement des territoires ruraux sont une chance à saisir pour les autorités politiques. Si les pouvoirs publics partageaient cette compréhension de la dynamique territoriale actuelle et la volonté d'une occupation large, étendue du territoire, s'ils concevaient l'expression du développement économique et social au-delà de quelques pôles et

axes d'urbanisation, s'ils respectaient le vœu de plus de 22% de la population à vivre en milieu rural, ils sauraient identifier le nouveau contexte de développement pour les villages et les petites villes et formuler des politiques et stratégies appropriées. Il faut hélas reconnaître que tel n'est pas le cas et que beaucoup de travail reste encore à faire pour bâtir l'argumentaire qui saura convaincre les décideurs politiques que les territoires ruraux sont des gisements de ressources économiques, écologiques et sociales incontournables pour l'édification de la société du XXIe siècle (un défi posé aux chercheurs et aux agents de développement).

4. Nouvelle économie et qualité de vie : une combinaison gagnante.

Dans un ouvrage récent intitulé *The New Geography: How the Digital Revolution is Reshaping the American Landscape*, Joël Kotkin écrit que la présence d'activités et de travailleurs de la nouvelle économie en milieu rural génère à la fois dynamisme et prospérité et contribue à recomposer le vaste pays intérieur. Il note: *in the wake of computers, faxes and e-mails, a conventional office environment is no longer necessary for many workers. With employees free to set up a new home office wherever they want, they often choose to locate in small towns, especially those rich in heritage architecture or breathtaking scenery. The influx of technology workers who are not tied to an urban centre are revitalizing small places across North America.* A titre d'exemples de municipalités rurales redynamisées par l'apport de ces activités et travailleurs de la nouvelle économie, il cite Kaslo en Colombie-Britannique, Lunenburg en Nouvelle-Écosse, Port-Hope en Ontario. Dans le cas du Québec, les municipalités de Bromont et de St-Sauveur sont de beaux exemples.

Un point commun relie ces petites villes rurales bien inscrites dans la modernité du XXIe siècle: la qualité de vie fondée sur la diversité et la qualité des commerces et services accessibles à la population et aux gens d'affaires, mais aussi la qualité du cadre de vie qui s'exprime à travers l'architecture, la mise en valeur du patrimoine bâti, l'aménagement et l'urbanisme, les équipements et infrastructures offerts à la population et aux entreprises, le contrôle de la circulation et du stationnement, la sécurité publique, la lutte à la pollution, etc.

En plus de constituer des incitatifs pour l'implantation d'entreprises et de travailleurs, ces facteurs de qualité de vie ont aussi un impact au niveau du tourisme. La petite ville de Niagara-on-the-Lake en Ontario qui s'est construite une image d'authenticité, de propreté et d'harmonie accueille plus de 300 000 visiteurs par année.

5. L'urgence d'une Politique québécoise des régions et de la ruralité

Les interventions nécessaires au redressement de la situation dans les régions intermédiaires et éloignées et particulièrement dans les vastes zones rurales, ne pourront se limiter au pouvoir des élus et autres acteurs locaux. Elles devront s'arrimer à des politiques fermes et résolues adoptées aux échelons fédéral et provincial.

Ces politiques reposeront non pas sur des sentiments nostalgiques ou bucoliques mais sur des perspectives réelles de développement fondées d'une part sur la valeur ajoutée associée aux opérations de deuxième et de troisième transformation des ressources naturelles, d'autre part sur les tendances de la nouvelle économie à faire éclater les lieux de travail et à considérer des implantations en dehors des grands centres comme des alternatives désirables et rentables pour plusieurs types d'entreprises. Aucune politique de développement rural, et par extension de développement régional, ne pourra réussir si elle ne se concentre pas sur la création de possibilités pour la population de s'engager dans des entreprises et des emplois privés obéissant aux lois du marché et qui sont rémunérateurs. Un territoire ne peut retenir sa population s'il ne crée pas d'emplois.

L'adoption d'une Politique de la ruralité est promise depuis plus de trois ans par le gouvernement du Québec. Un projet préparé dans ce sens a été refusé par le Conseil des ministres en juin dernier (2000). Le nouveau ministre des Régions, Gilles Baril, dit souhaiter déposer un projet reformulé de la Politique québécoise de la ruralité à l'automne 2001. Qu'en sera-t-il exactement? Pressé par le parti libéral sur ce terrain, et des élections provinciales envisagées pour le printemps, le

gouvernement se sent obligé d'agir, mais quelles sont ses convictions profondes à l'égard des régions et du monde rural? Jusqu'à présent, le bilan du gouvernement est pauvre en ces domaines, ses actions privilégiant la consolidation des métropoles et des grandes agglomérations urbaines.

Quelques pistes à considérer dans la formulation d'une Politique québécoise des régions et de la ruralité:

- Reconnaître les régions et les territoires ruraux comme des partenaires à part entière et indispensables au développement de la société québécoise

- Elaborer des interventions structurantes de type horizontal (interministériel) porteuses d'une vision de développement bien arrimée à celle des régions centrales.

- Responsabiliser et impliquer davantage le milieu en renforçant le rôle des MRC notamment dans les domaines du développement économique, social et culturel. Ce renforcement se traduira par: 1. le transfert de nouvelles compétences accompagnées de sources de revenus appropriées; 2. l'élection du préfet au suffrage universel; 3. la responsabilité politique de la MRC sur les CLD et la prédominance de son leadership en matière de développement économique. Le développement local devient alors une responsabilité relevant du pouvoir élu, les CLD étant des outils, l'expertise professionnelle, au service de la communauté.

- Créer un *Office québécois de la vie rurale* pour suivre l'évolution de la problématique des territoires ruraux et coordonner les actions des différents ministères dans les communautés rurales.

- Adopter un *Programme de rénovation des villages* visant à maintenir les services de base et la qualité de l'espace bâti au cœur des villages. Les

résultats d'un tel programme auraient des effets d'entraînement importants auprès des résidents et des entreprises privées.

- Adopter un train de mesures pour favoriser la transformation d'une partie significative des ressources naturelles dans les communautés locales. Bien qu'importante, l'exploitation primaire des ressources naturelles ne peut suffire à l'essor des régions. Des mesures novatrices doivent être adoptées pour multiplier les entreprises de deuxième et de troisième transformation.

- Dans le mandat des CLD, reconnaître l'importance déterminante des actions en amont de la création d'entreprises: information, sensibilisation, animation, mobilisation, formation du milieu et investir les ressources financières, techniques et humaines nécessaires à leur mise en oeuvre. Pour qu'émergent des entrepreneurs il faut reconquérir la fierté, consolider l'appartenance, rehausser les qualifications collectives et individuelles, mobiliser les forces vives du milieu. Un regrettable glissement de la pratique du développement local au cours des dernières années vers la recherche de résultats économiques à court terme, sous la pression des bailleurs de fonds et des conseils d'administration locaux, a conduit plusieurs organismes de développement local à mettre en veilleuse les opérations d'animation en amont de la création d'emplois. On ne peut faire fleurir des entreprises dans un désert social et culturel.

- Assurer une compréhension actualisée de la dynamique territoriale, c'est-à-dire la logique de localisation des entreprises et des travailleurs de la nouvelle économie, la nouvelle relation entre l'entreprise et le territoire, la complémentarité ville-campagne et centre-périphérie.

- Favoriser auprès des CLD et autres organismes et acteurs de développement la capacité de réunir les conditions propices aux initiatives de développement ("local capacity building"), c'est-à-dire, mettre les territoires en état de se développer et de produire.

- Promouvoir et faciliter un rapprochement complémentaire et constructif de tous les organismes de développement présent sur un territoire de MRC, notamment les CLD et les SADC par souci d'efficacité et de synergies dans l'action.

- Impulser la société de l'information dans toutes les régions du Québec, y compris les zones rurales les plus reculées, notamment par un accès à Internet à haute vitesse. La technologie n'est pas neutre, elle favorise ceux qui la maîtrisent. Eviter la fracture numérique entre ville et campagne, entre centre et périphérie en permettant le développement de petits bassins d'emplois de la nouvelle économie en régions non centrales. Voir les NTIC comme un outil de redéploiement de l'activité économique et d'aménagement du territoire.

Conclusion

Le développement des régions se fera lorsqu'il apparaîtra clair chez nos décideurs politiques et économiques que pour assurer l'élargissement du bien-être à l'ensemble de la société il importe d'engager les régions et les zones rurales sur la voie de la prospérité et du dynamisme durable. Le Québec fort et passionnant du XXIe siècle ne saurait se limiter à trois métropoles et à vingt-cinq agglomérations urbaines.

Références bibliographiques

Haartsen, T., Groote, P., Huigen, P.; *Claiming rural Identity.* Van Gorcum. 2000.

Kotkin, Joël; *The New Geography*: *How the Digital Revolution Is Reshaping the American Landscape*.Scott Woyers Edition. 2001.

Les Pays : expression des dynamiques locales. Actes du colloque des 20 et 21 octobre 1995. DESS Aménagement, Animation et Développement local, Publications de l'Université Paris 7 Denis Diderot. 1996.

Mandel, Charles ; Tough Times for the Small Towns, *Harrowsmith Country Life*, no. 159, août 2001.

Vachon, Bernard; Les NTIC en zones rurales: des outils de modernité à maîtriser. *Actes de l'Université rurale du Bas-St-Laurent.* 1999. (Cf. Site web Université Rurale du Québec).

Vachon, Bernard. avec la collaboration de Coallier, F. *Le développement local: théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement.* Gaëtan Morin, Boucherville, Canada, 1993. 331 p.

Wayland, Bridget; Working @ Home, *Harrowsmith Country Life,* no. 155, Décembre 2000.